

第一章 导言

中国的政府间财政关系、税收政策和税收征管三者之间存在着密切的联系(Bahl 1994)，人们很难脱离其中两个问题而单独把另外一个问题阐述清楚。中国的财政体制具有如下特征：

一是所有主要税种的税率和税基都由中央决定；二是各地方政府从其辖区内所征的税款中分享预定的某种比例作为自己的财政收入；三是税收征管职责由中央和地方分担。

中国财政体制的另一个显著的特征是，习惯于通过谈判方式而不是规范化的方式确定政府和政府之间以及政府和企业之间的关系。纵向财政分配关系在中央与各省之间通过个别谈判方式确定，政府与绝大多数国有企业间的税收协议也通过谈判方式确定。地方各级政府的财政支出份额没有人说得清楚，省级政府的财政战略中经常使用超越权限的税收手段来实现其产业政策。

1994年的财政综合改革，是改革传统财政体制的关键一步，尽管改革后税收政策、税收征管与收入分享间还存在着千丝万缕的联系。这次改革涉及政府间关系的上述三个领域。调整了税制结构，改变了收入分享的规模，改变税收征管职责来促使地方政府通过强化征收而不是通过“歪门斜道”来增加当地财政收入，地方政府与企业进行税收优惠政策的谈判能力得到了明显抑制。中央地方间财政收入分享的各种制度与以前大不一样。这次改革成

功地强化了中央对财政资源的控制，反过来也使现行体制必须在将来实行财政分权化。中国地方政府迄今为止还不享有税收立法权和借债权，但是，财政收入目前已在各级政府间明确划分，中央和地方两套税务机构已经分设，离真正的财政分权化只有一步之遥了。

值得一提的是，在过去的 15 年里中国的财政体制沿着渐进主义的路线不断发展。企业所得税制的试点应运而生并随后在全国实行。每种新的收入分享体制都作为过渡措施陆续出台。但是，在改革过程的每个阶段，许多措施的过渡特征都被制度化了。与其他改革相比，1994 年财税改革比过去的其他改革更为深刻。但这次改革也同样包含了许多重要的过渡措施，这些过渡措施或许也会被制度化，成为将来再行改革的基础。

本书的主题是中国的财政与税收体制分权化。在下一章中，我们将提出一个看起来对中国政策设计者至关重要的问题：税收应该增加吗？第三章和第四章是税制结构与税收征管问题：税制改革前存在的问题，1994 年改革后的变化和对此次改革的潜在影响的评估。

在第五章及第六章中，我们集中探讨了政府间财政关系，包括税收分配、收入分享及专项补助等。评价了中央与省之间的财政关系，并提供了证据说明此次改革对地区间财政不平衡问题的短期和长期影响。在第六章中，我们探讨了常常被忽视的省和省以下地方政府间财政关系问题——有人认为这是一个极其重要的领域，因为在中国有些省的规模很大，且这些省与省之间在收入和财富方面极不均衡。

作为结论的第七章对本书的内容作了总结，为中国今后的改革提出了某些设想，并对可以参加的若干方案作了评价。中国仿佛正处于其财政体制改革的十字路口。它形式上是中央集权的，但中央政府允许地方政府拥有较大的自由处置权。1994 年税制改革

似乎将中国引入一条类似于许多西方国家向公共财政分配体系发展的新路。现在最大的问题是最终允许地方政府拥有多大的自主权，何种形式的自主权及何时进行下一步改革？

研究此问题最大的难点是缺少评价 1994 年税制改革的数据资料。撰写此书的时候，中国政府尚未公开能使人们全面认识和分析此次改革对国家财政或省际间不均衡状态影响的有关数据。此外，用于本书的数据在准确度和可比性方面存在问题。中国税收的统计口径与多数西方国家相差甚远，这就使得比较研究和经济分析更为复杂。尽管我们在书中认真地对使用的每个统计口径做了说明，而且通过不同数据的比较来评估使用一种口径时相对另一种口径的含义，但是在某些情况下只有中国统计口径的数据可用。就像在第二章中所讨论的那样，它不是个致命的问题，但它的确影响了所得出结论的质量。第三，还有一个问题就是对中国的省与省以下地方政府的财政问题我们究竟懂多少。中国的财政状况在全国各地差异悬殊，此书中所使用的全国汇总数据和若干典型调查也许反映不出这种差异。最后，还有许多财政领域尽管非常重要，但在此书中我们并未予以深入、细致地研究，如社会保障及其资金筹集、自然资源税、公共设施的价格以及银行在政府服务方面的融资作用等问题。

尽管存在这些不足，这些研究仍然意味着我们对中国公共财政的认识加深了。我们收集了大量的关于中国财政体制的不同的材料和数据，并将中国财政体制中的 3 个主要领域——税收政策、税收管理及政府间财政关系——作为一个整体，对意义重大的 1994 年税制改革进行了系统研究。

第二章 中国税收太少了吗

自中国经济政策真正开始摆脱旧体制束缚以来，对中国经济在 15 年间所取得的令人瞩目的成就，已有很多介绍。直至 1996 年初，实际 GNP 每年以约 10 个百分点的速度迅猛增长，而通货膨胀率被控制在 6% 以内。90 年代中期最令人担忧的问题是经济过热，急需在不窒息经济发展的前提下将增长率降低到 1 位数；远期前景是继续保持经济强有力的增长势头；人们对物价水平的持续稳定抱有谨慎的乐观态度。世界上很少有哪个国家有这样美好的经济前景¹。

中国支持国家经济快速增长的财政体制，不是书本上通常说的好的财政体制的范例：根本谈不上个人所得税；企业所得税的征收要与每一个纳税大户谈判；间接税不但极为复杂，而且干预市场决策；依法纳税率较低；政府间财政关系主要由行政命令决定而且没有客观标准。财政收入比重在过去的 15 年里持续下降，政府与私人在经济生活中的作用极度混乱，没有头绪。在若干年里，中国分析家及国际观察家一直在提出警告，中国未来的经济不能建立在这样的财政体制基础之上，不论它过去运行得多么好。新的中国经济正逐步步入现代化，每年都以更丰富和更复杂的方式在增长。其财政需求正在发生变化，基础设施的瓶颈障碍和地区间生活水平差别悬殊的问题日益突出，并将最终损害人们对国

家经济改革方针的一致支持。1994年，中国政府意识到了若干重要领域进行体制改革的必要性，实施了全面的财政体制改革，将财政体制引入了新的轨道。

1994年财政体制改革是针对以下3个普遍问题而实施的：税收制度与税收征管的现代化明显滞后于其他经济政策，且与政府经济体制改革与经济增长的目标不相适应；中央与省级地方政府的财政关系体制难以为继；税收收入过少。前两个问题是本书探讨的主要问题，本章阐述第三个问题。

不断下降的税收比重

实际上，在最近几年，每一个研究中国经济问题的专家都就税收占 GNP 的比重下降发出了警告。一方面，在转型国家中税收占产出的比重应该下降。政府正在通过经济私有化、取消补贴及放开物价等减少对经济的干预，将政府的作用局限在一定范围内。这样，1997年政府在经济产出中所占比重比1987年低就属正常（Martinez-Vazquez 和 McNab 1997）。问题是财政收入占产出的比重是否下降太快，是否与支出占产出的比重保持同步（见专栏 1）。

税收比重的下降引起了人们不同的反应：有人担心伴随该比重的下降，将产生持续的财政赤字（国际货币基金组织 1994，第 21 页）；有人指出该比重的下降将导致国家财政无力支付政府必要的开支（世界银行，1996）；有人认为税收比重下降表明金融系统和国有企业拥有太多的财政政策自主权（Hofman, 1993）；其他人更多关心的是，中央收入在本已很少的财政收入中所占比率若持续下降，将弱化中央政府管理公共投资、支出及财政赤字的能力。

税收占 GDP 比重明显下降是一个不争的事实。税收比重（作

专栏 1：转型国家中税收下降情况

中国的税收比重下降与其他转型国家相比还不算十分严重。Hemming, Cheasty 和 Lahiri (1995) 指出, 在 1991 年~1993 年间, 前苏联的 15 个加盟共和国中有 11 个遭受着税收占 GDP 比重下降的困扰。就这 11 个国家而言 税收占 GDP 的比重平均下降 10 个百分点。而且, 由于实际产出的减少, 实际税收收入水平在 15 个国家中都有所下降, 在其中的 4 个国家中下降幅度超过 50%。同一时期在俄罗斯, 支出比重并没有与税收比重同步下降, 致使财政赤字急剧增长, 国家不得不在很大程度上依靠国外债务来弥补这一缺口。

中国实际产出的增长除受税收比重下降的潜在影响外基本正常。税收占 GDP 比重 1985 年~1990 年下降 8%。1991 年~1996 年下降 5%。而实际税收收入持续增长, 预算赤字处于可控水平, 主要依靠国内债务平衡。

为收入占 GDP 的比重) 已经比“利改税”第二年的 23% 降低一半多 (表 2.1)。税收对收入增长及通货膨胀的内在反应 (税收—收入弹性) 很低。1978~1993 年间, 税收对收入的弹性系数只是 0.71, 也就是说, 税收增长率平均低于 GNP 增长率的 3/4 (表 2.1)³。1985~1993 年间, 税收对收入的弹性系数只有 0.53⁴。如此之低的税收增长几乎必然会产生财政平衡问题, 可能将支出增长压缩到不能接受的水平。到 1995 年, 政府征收的税收收入占 GNP 比重低于 11%, 比国际标准明显偏低⁵。有证据表明, 1994 年税制改革以后, 税收收入占 GDP 的比重基本保持不变。这说明新税制的税收弹性已上升到接近 1。这种反弹可能意味着新税制具

备了新的、持久的活力，也可能是 1994 年税制改革产生了短期效应。无能如何，更大的问题依然存在：现在政府收入占 GNP 的比重是否过于偏低？如果是，低多少？

作为占 GNP 的百分比，1994 年税制改革以前所有税种收入的这一比重，都处于下降趋势。企业所得税最严重，对这一问题已有许多阐述。在各种原因中，最经常被提到的是承包制的广泛推行⁶、政府部门承担企业职责、薄弱的税收征管、地方政府的各种优惠政策、亏损企业的增加及国有企业效益的降低⁷。企业所得税比重较低的另一个原因是，没有将税基扩大以覆盖快速发展的私有企业和集体企业。1985 年，大约有 60% 的 GNP 来源于非国有经济，但是，大约有 80% 的税收收入来源于国有企业（国际货币基金组织 1994，第 28 页）。1995 年，企业所得税占 GDP 的比率为 1.5%，比起 1985 年的 8% 来，作为一项经济政策已经无足轻重（见表 2.1）。

表 2.1 1985~1997 年税收收入情况

年份	收入总计	全部收入占 GNP 比 重	企业所得税收入 占 GNP 比重 ^a	销售税占 GNP 比重 ^b	国际贸易税 占 GNP 比重
1985	208.5	23.18	8.23	12.2	2.3
1986	213.3	20.90	7.20	11.8	1.5
1987	218.3	18.26	5.91	10.7	1.2
1988	244.2	16.36	4.87	10.0	1.0
1989	279.1	16.49	4.51	10.4	1.1
1990	290.0	15.59	4.27	10.0	0.9
1991	306.5	14.14	3.72	9.1	0.9
1992	335.7	12.59	2.93	8.4	0.8
1993	430.5	12.45	2.11	9.2	0.7
1994	512.7	11.01	1.52	8.4	0.6
1995	603.8	10.54	1.53	8.0	0.5

续表

年份	收入总计	全部收入占 GNP 比重	企业所得税收入 占 GNP 比重 ^a	销售税占 GNP 比重 ^b	国际贸易税 占 GNP 比重
1996	691.6	10.2	1.9	—	0.4
1997 ^c	800.6	10.2	1.1	—	0.4
弹性 ^d					
1985~1993		0.53	0.03	0.75	0.27

a. 包括企业直接上缴的部分；b. 增值税、营业税和产品税；c. 预算测算数；
d. GNP 变化 1%引起的税收收入百分比变化，根据税收收入对 GNP 的两次对数回归方法测算。

资料来源 国家统计局，《中国统计年鉴》（1991~1997），及财政部提供的数据。

本表及其他各表中汇编的大部分数据都来源于中国，且多数是由财政部官方公布的。

由于企业所得税的下降及个人所得税税基太小，导致中国税收在很大程度上依赖于销售税。到 1995 年，间接税占全部税收收入的 2/3（表 2.2）。但是，销售税占 GNP 的比重从 1985 年的 12.2% 下降到 1995 年的 8%，也是税收占全部产出比重偏低的一个因素。大范围的税收减免，税收刚性不强，税制结构不合理及地方政府持续性税收优惠，共同导致销售税收入增长缓慢。

表 2.2 税收结构（占全部税收的百分比）

	中 国				发展中 国家 ^a	工业 国家 ^b	发展中国家 与工业国家 ^c
	1985	1992	1994	1995			
所得税	31.9	19.7	16.8	16.2	31.6	50.5	27.5
公司	31.9	19.7	12.7	13.4	20.5	9.2	15.3
个人	—	—	—	2.8	11.1	41.3	12.2
国内间接税	43.5	60.8	62.1	66.8	33.5	41.7	37.8
增值税	6.8	20.8	41.3	42.8			
产品税	27.1	20.4	8.7	8.9			

续表

	中 国				发展中 国家 ^a	工业 国家 ^b	发展中国家 与工业国家 ^c
	1985	1992	1994	1995			
营 业 税	9.6	19.6	12.0	15.1			
国际贸易税	9.4	6.2	4.9	4.4	24.4	1.3	19.3
其他	12.8	10.5	16.2	12.6	10.5	6.5	15.4

a. 样本为 1986~1994 年间的 83 个国家；b. 样本为 1993~1995 年间的 22 个国家；c. 样本为 1986~1995 年间的 105 个国家。

资料来源：《中国财政统计》（1950~1991）国家统计局；《中国统计年鉴》（不同的年份）；世界银行（1996）；国际货币基金组织（1997b 和 1997d 不同年份）。

增加税收的情况

可能很少有人会不同意在中国应增加税收收入的观点。政府不能既满足其公共开支，又维持其现有财政赤字水平。争议较大的问题是税收应增长多少。确定财政亏空至少有 3 种办法：未能满足的支出需要；弥补或控制财政赤字需要追加的收入；在国际竞争中中国税收应保持的水平。

未满足的支出需求

对需要增加税收最为合理的解释是，公共支出水平远远低于其支持经济增长及满足一定质量的生活的需要量。然而，对财政支出的需求做评估是非常主观的事情，很难说明未满足的需求。在中国要做到这一点尤其困难，因为对一个像中国这样人均收入水平较低的国家而言，中国的社会发展指标相对较高。

世界银行（1996 附件 2）认为，在某些领域公共服务资金短缺相当严重；在下一个 10 年间政府预算将面临新的压力；与其他国家相比，中国的支出水平很低。到 80 年代末期，中国财政支出

水平远远落后于绝大多数发展中国家和工业化国家。世界银行（1996）按照国际标准测算财政短缺并得出结论，中国的财政支出中未满足需求的部分大致相当于 GDP 的 6%。主要的支出不足在卫生、教育（相当于 GDP 的 2.3%）和基础设施（相当于 GDP 的 1%）等领域。社会保险、养老金及环境保护领域是另外一些已经存在或即将发生财政短缺的领域。Perkins（1996，第 8 页）指出，交通拥堵造成的中国经济损失已相当于 GDP 的 1%。

世界银行专家着重指出，中国政府的财政支出正在沿着一条错误的道路行进。财政支出占总产出的比重在下降，而支出需求却在增长。从上述分析中可以清楚地看出，支出占产值的比重需要增加，但是，从国际财政支出比较分析看，6%的财政资金短缺是很难填补的。

还有另一种观点认为：中国的财政支出占 GDP 的比重难道不应比其他国家低吗？以下几点可能是中国财政支出（和收入）比例较低的主要理由：

- 一些公共支出仍然由国营企业大量承担。因此，公布的政府预算支出低估了用于政府服务的实际支出。而且，企业提供这些公共支出的负担很可能由税收优惠予以补偿，造成的结果是低估了政府财政收入的规模。
- 许多准公共服务由银行的政策性贷款资助或游离于财政之外。预算外资金支持了中国政府支出的很大比重，且有增长趋势。而这部分开支在国际比较研究中并不包括在内。而且我们不甚清楚在国际比较中，其他国家是否也同样划分预算与非预算支出。

这些分析表明，即使中国预算支出占 GDP 的比重比其他国家低，中国公共服务的支出水平也能够达到世界标准。收入短缺在中国无疑是存在的，但恐怕不足 GDP 的 6%。

政府赤字

如果政府面临长期的预算赤字 就应该增加税收。事实上 中国的财政支出增长在过去 10 年间比税收增长要快，财政赤字已经出现。然而，即使考虑到中国人对通货膨胀的特殊敏感性，毫无争议，财政赤字如此失控已成为令政府十分头痛的政策焦点。

Hofman 和 Atinc（即将出版）认为，为了更准确地考察中国的预算平衡问题，分析家们必须从总的赤字中分离出预算赤字。预算赤字规模不是很大。1986~1995 年间，一般意义上的政府赤字占 GDP 的比重平均为 2.1%⁸。说中国面临着财政赤字问题，是指总的赤字而言，它包括政府预算赤字和中央银行政策性贷款两部分（Hofman 和 Atinc 即将出版；Hofman 等，1996）。1986~1996 年 总的赤字占 GDP 的百分比从 4.7% 提高到 5.5% 其中，1993 年高达 9%。总的赤字来源于企业无力弥补亏损和（或者）增加新的投资，而政府财政又没有足够的收入提供直接的补贴。国家银行被地方政府“要求”甚至“欺哄”发放政策性贷款，以弥补财政资金的短缺⁹。这些亏损也是政府赤字的一部分，因为它们都直接或间接由中国人民银行弥补。黄亚生（1996，第 143 页）指出，截止 1990 年，中国企业投资总额的 21% 来源于国内贷款。

总的预算赤字已在 3 个方面引起了对财政平衡问题的关注：

第一，总的财政赤字的规模尽管没有大到极度危险的程度，但是它是经济稳定增长的隐患，经济过热是中国尤其敏感的问题。多数总的赤字都由中国人民银行发放储备金予以弥补。Woo（1994，第 287~288 页）指出，中央银行发放贷款弥补企业亏损及资助企业投资意味着 直至 1991 年储备金的 增长与政策性贷款的关系比与财政赤字规模的关系还要紧密。而且这个过程极不透明。

第二，总的赤字一直居高不下。据国际货币基金组织（1997b，表 36）测算，最近几年 总的赤字占 GDP 的比重一直在 6%~9%

之间。好像没有任何平衡力量能自动消除这一总的赤字。这意味着政府必须采取相应的政策，由中央政府去控制地方投资规模，限制地方政府通过国有企业投资扩张增加就业、提高工资及增加政府收入。

第三，政策性贷款对经济决策者产生误导。企业认为（正确地）政策性贷款可以增加当前及未来的资源利用；地方政府将之视为一种可以提高企业产出，扩大省和省以下地方政府的税基而又不必承担扩张成本的好方法。没有任何内在的对过热投资的降温机制，实际政策性贷款的发放也不能把资源引向高回报率的投资。毫不奇怪，企业和地方政府越来越多地将政策性贷款作为投资资金的来源。隐藏其后的风险对中国经济今后的稳定发展将构成威胁。如果像一些人所预料的那样，银行的企业贷款坏账占 GDP 的 20%，那么它将严重削弱政府的财政地位。此外，巨额未筹集到的养老金也具有同样的害处。

这些潜在的问题是值得忧虑的，但人们不应该草率地将中国的情况与泰国、韩国、印度尼西亚等国发生的金融危机类比。因为中国与这些国家差别很大。假如说中国公共部门规模相对较小的话，银行系统相当于 GDP20% 的“坏账”应该能够被吸收。而且，同其他发生金融危机的亚洲国家相比，中国的经济远没有那么开放和外向。

尽管如此，对企业的政策性贷款应该被国有企业商业性贷款和省及省以下地方政府对投资项目的直接借贷所取代。因为债务负担会成为企业和地方政府的压力，投资决策也将因预算硬约束而变得较为慎重，从而提高资源利用效率。以政策性贷款支持企业提供社会服务就完全是另一回事。只要是为了社会服务而不是职工的实物福利，政府给予补贴是合适的。然而，它应该采取政府补贴而不是银行政策性贷款的形式。最后，还有一个透明度问题。具有透明度的由税收弥补的财政赤字较现行由谈判解决的隐

藏的财政赤字，更符合体制改革中的市场方法。消灭全部“统一的赤字”需要增加相当于 GDP 的 6% 的税收。

国际比较

中国税收水平也可以通过国际比较进行评估。一些分析人士认为，与一些具有可比性的国家相比，中国的税收水平还很低。作这种对比的考虑是，如果其他类似的国家为提供政府公共服务已经不得不将税收提到较高的水平，中国为什么不？一个诱人的观点是：一个国家的税收水平可以大致反映该国的国际竞争力。如果就“经济气候”这一概念的含义而言，情况的确如此。但就税收水平和国际竞争力二者之间的关系而言，问题就不那么简单了。税制结构问题比税收水平问题更为重要。比如，国内消费者为最终商品和服务承担的税收和使用费，将不会影响那些向世界市场出口的厂商的竞争地位；再比如，对出口、原材料、利润及红利返还方面的税收政策却有极大的影响；此外，用税收来支持的基础设施水平的高低，对该国的国际竞争力的影响甚至更大。当然，国际比较的确可以为判断一国的税收水平与其他国家相比是否太离谱提供依据，所以，人们将它更广泛地用于评定一国的税收增长能力。

税收努力程度的分析直接建立在税收收入占 GDP 的比重比较上。根据国际货币基金组织的税收统计口径，中国的税收占 GDP 的比重为 11.7%，低于绝大多数工业化国家和发展中国家（表 2.3）。用税收占 GDP 的比重进行比较分析的一个缺点是它未考虑其他决定税收能力的因素。例如，两个国家人均 GDP 可能相同，但一国可能更加城市化，而另一国可能更多地依赖农产品。前者可能有更大的税收能力，主要是因为该国征收现代形式的直接税或间接税更为方便、容易¹⁰。在许多国家，包括中国，税收体系的结构主要建立在城市税收基础之上，部分原因是征收上的便利，

部分原因是城市有较大的税收能力，还有部分原因是支持政府的均衡政策和产业政策。

表 2.3 税收占 GDP 比重的比较：1992~1994

	年 份	实际税收比重	可估算的税收能力 ^c	税收指数
中国	1993	11.7 ^a	12.8	0.91
21 个工业国家	1992~1994	24.2 ^b	24.3	1.00
64 个发展中国家	1992~1994	15.2 ^b	15.7	0.97
韩国	1994	17.0	5.8	1.08
菲律宾	1993	15.6	17.8	0.88
日本	1993	12.3	28.3	0.63
马来西亚	1993	21.3	28.3	0.93
印度尼西亚	1993	13.8	16.4	0.85
泰国	1994	17.0	17.6	0.98
新加坡	1993	16.6	31.7	0.53

a. 国际货币基金组织口径（见附件 2.1）；b. 算术平均值；c. 见等式（2.1）。
资料来源：国际货币基金组织（1997d 不同年份）。

考虑到税收能力上的这种差异，人们也希望更准确地测算中国的税收能力，我们以 85 个发达国家和发展中国家为样本，确定了税收占 GDP 比重（ T/Y ）变化的决定因素。然后引入 3 个独立变量用以测定税收能力差异。用人均 GDP（ Y/P ）水平测量发展水平，与税收比重应该是正相关。较高经济增长水平表明城市化程度较高，受教育程度较高，也表明税收能力较强。进口与出口之和占 GDP 的比重 $\left[\frac{(X+M)}{Y}\right]$ 用以测定经济的开放程度，并使税收征管更加容易，它与税收比重也应该正相关。农业部门产生的收入占总收入比重与税收比重应该是负相关，既反映税收征管的难度，又反映此部门减免税的压力。最后，虚拟变量（发达国家等于 1）用来代表工业化国家税收征管的特殊优势，它与税收比重的大小应该是正相关。

我们用 90 年代初期的数据来比较国家间的税收收入占 GDP 的比重，这些数据来源于国际货币基金组织的《政府财政统计》(GFS)。《政府财政统计》的数据不适用于中国，因为它们既不符合中国的税收口径，中国历来也不使用。在这里用的是国际货币基金组织和世界银行的口径。

对 21 个发达国家和 64 个发展中国家使用普通最小二乘法 (OLS) 的测算结果是：

$$\begin{aligned} \frac{T}{Y} = & 12.4415 - 0.0001 \left(\frac{Y}{p} \right) + 0.0529 \left(\frac{X+M}{Y} \right) \\ & (0.63) \quad (4.22) \\ & - 0.00329 \left(\frac{A}{Y} \right) + 10.9403D \quad (2.1) \\ & (2.06) \quad (3.89) \end{aligned}$$

这里， $\bar{R}^2=0.45$ ，回归系数下面的括号内为 t 值。开放程度、农业比例及工业国家虚拟变量的正负符号及重要程度恰与我们所估计的一致，他们所说明的差异大体上符合前面的研究结果¹¹。对农业部门依赖程度较小的开放国家税收能力要大些。甚至在核查了收入水平、开放程度及农业部门的规模之后，工业化国家税收占 GDP 的比重仍能高于发展中国家大约 10 个百分点。

我们可以利用等式 2.1 来预测一个国家所应有的税收水平。也就是说，如果一个国家按国际平均水平来征税，那么它能征得多少。一些国家的预测值在表 2.3 中列明。例如，我们测算韩国的税收征收能力为占 GDP 的 15.8%。用实际税收情况除以预测的总量就可以估计出一国的税收征收努力水平。例如，韩国的实际税收水平（17%）比测算的税收能力 15.8% 要高。那么，韩国的税收征收努力指数就是 1.08，换言之，韩国的税收征收努力比国际平均水平高 8%。用国际货币基金组织的税收口径，中国在 1994 年实际征得的税收占 GDP 的比重为 11.7%。用等式 2.1，我们预计中国的税收能力在 1994 年应该是 GDP 的 12.8%。用这种

方法我们得出，中国的税收指数为 0.91，即中国的税收征收努力比国际平均水准低 9%。就发展中国家的国际水平而言，中国的税收征收努力较低。

如果人们接受这一观点，即国际标准表明了税收增收能力，那么我们可以说中国要增加大约 GDP 的 1 个百分点的税收才达到国际标准。增长 GDP 的 6 个百分点，将使中国的税收努力超过等式 2.1 所预测的发展中国家水平的 1/3 以上。还有其他方法来分析这些结果。如果我们将除国有企业以外的预算外收入（即政府部门征得的规费及在表 2.4 中所列的专项税收）包括进来，中国的实际税收比重将超过 15%，用国际标准就再也不能将中国划为低税收收入水平的国家。然而，如果我们用发达国家的标准来判断，那么应有税收比重为 23.7%，远远高于中国预算内与预算外收入的总和。中国的实际税收努力水平可能比在这里分析的还要低，因为中国计算 GDP 的方法使中国的 GDP 比其他绝大多数国家严重低估（世界银行，1994）。

表 2.4 中国预算内和预算外收入的增长（占 GDP 比重）

年份	全部预算内收入	预算收入加上全部预算外收入	预算收入加上非企业性预算外收入
1985	22.30	39.32	25.38
1986	20.08	37.83	24.10
1987	18.39	35.36	21.76
1988	15.79	31.61	19.48
1989	15.75	31.46	19.03
1990	15.79	30.35	19.22
1991	14.76	29.74	18.30
1992	13.06	27.53	16.73
1993	12.58	n. a.	16.72
1994	11.21	n. a.	15.21

资料来源 中国国家统计局，《中国统计年鉴》，1991~1997，及更早的年份。

增加税收弹性

税收收入应该自动保持在一个足以满足政府服务需要的水平。1985~1993年间,税收收入占 GDP 的弹性很低(0.53),也就是说,GDP 每增长 10%,(预算内)税收收入只增长 5%。很可能实际的弹性更低。现在政府已非常明确地提出要增加财政收入对国民收入的弹性,逐步减少政府财政赤字(刘仲藜,1996)。在一个财政赤字不是很大的国家,这可能是比较见效的方法。高于 1 的弹性有助于自动地迅速增加政府收入,更好地满足支出需要。

可供选择的替代办法是使收入体制经历一次性较大的阵痛以征集所需资金。但是,大幅度地提高税收将引起政治上的不稳定,降低对政府的信心。用高弹性的方法弥补收入不足,其副作用是税收的自动增长需要花费一定的时间(专栏 2)弹性越大的制度越容易导致收入周期性不稳定流动,而且所要求的重大的税制结构重组将对其自身产生震动。设置过高的弹性将导致征收过度以满足支出需要。而且,高弹性会使政府(中央或地方)与其征收的收入联系更紧密并加剧政府间财政关系的纵向不平衡。

中国税收弹性应该有多高?如果该弹性高于 1 税收将自动以高于税收占 GDP 的正常比重增长。其好处是每年都有大量新增的财政收入,政府也不必寻求改革以增加有效税率。如上所述,许多人士认为为满足长期积累的支出需要,为消化政府部门生产率提高过慢的问题,中国政府的财政支出增长应该比总产值增长更快¹²。

还有一些很好的观点,如主张应保持财政收入增长低于总产值的增长。首先,内在的较高税收弹性掩盖了基于人口而带来的税收增长,这将刺激政府过度开支。其次,取决于增值税和所得税中哪一个拥有更大的弹性,中国中央地方间的资源分配平衡将